



Luuk van Middelaar

Waarom Merkels gezag niet meer is wat het was

Geen afscheidscadeau voor Angela Merkel op haar laatste EU-top in functie. Na 16 jaar informeel leiderschap verlaat de bondskanselier het Europese toneel zonder finaal kunststukje. Graag had zij de in 2014 opgeschorte dialoog tussen de EU en Rusland nieuw leven ingeblazen, maar het kort tevoren door haar en Macron gelanceerde plan stuitte vorige week onder collega-regeringsleiders op onverwachte weerstand.

Ze had het kunnen weten. In het zicht van de Bondsdagverkiezingen van september, waaraan ze zelf niet meedoet, is Merkel zowat demissionair. Dan verlies je krediet onder de politieke dieren in de Europese Raad. Juist temidden van regeringsleiders telt de macht van de stembus - meer dan de buitenwereld beseft. Het zegt veel over de mores van dit speciale gezelschap, dat het hoogste gezag in de EU belichaamt.

Zeker, de opening naar Rusland werd op inhoudelijke grond gekritiseerd. Oost-Europese leiders zagen

Merkel wilde weer dialoog tussen de EU en Rusland, maar stuitte onder EU-collega's op weerstand

het als onverdiende beloning voor het Kremlin. Ook wantrouwen zij Duitsland en Frankrijk in dezen. Anderzijds: als Amerika's president Joe Biden in Genève een top met Vladimir Poetin kon houden over de veiligheid van ons continent, waarom zou de EU het gesprek met Moskou dan niet mogen hervatten?, aldus Merkel en Macron. En dan gecoördineerd, niet louter in losse gesprekken van Berlijn, Parijs of Rome.

Een Merkel in volle kracht zou aan tafel tegengeluiden van Europese collega's hebben weerlegd, twijfel weggenomen en denklijk met een beroep op gedeelde belangen haar zin hebben gekregen - met wat toevoegingen en semantische troost. Ditmaal kreeg zij echter nul op het rekest. Aan het slot van de avond was de lijn tegen Poetin harder dan bij aanvang. Gezagsverlies in beeld.

Politiek gezag is een ongrijpbare kwaliteit, maar daarom niet minder wezenlijk voor het functioneren van democratische instellingen. Het komt in soorten. Aan de ene kant is er het *institutionele* gezag van een functie. Voor alle leden van de Europese Raad - president, premier of kanselier - geldt dat ze hun staat vertegenwoordigen. Als de leider van Duitsland spreekt wordt doorgaans beter geluisterd

dan wanneer Malta het woord voert. Toch zijn allen formeel gelijk. Te gast in Luxemburg zei Frans president Mitterrand het ooit zo: „Wij zijn gelijk in waardigheid.” Het is een grondregel van het Europese statengezelschap, teruggaand tot 1648 - en op EU-toppen vandaag uitgedrukt in de vereiste van unanimitéit.

Aan de andere kant is er puur *persoonlijk* gezag, rustend op ervaring, intelligentie, gevoel voor humor. Aan de Europese toptafel is het niet anders dan op gewone-mensenfeestjes. Zo woog de stem van de jonge Luxemburgse premier Jean-Claude Juncker zwaarder dan zijn kleine land: hij had goede ideeën, wist bruggen te slaan. Ook persoonlijk: de Britse premier David Cameron speelde het voordeel *native speaker* te zijn uit bij het sleutelen aan gezamenlijke besluiten, zo zag ik toen ik in de jaren 2010-2014 voor de voorzitter van het gezelschap werkte.

Tussen het institutionele en het puur persoonlijke ligt wat je *electoraal* gezag kunt noemen, rustend op de binding met eigen kiezers. Wie nationaal net verkiezingen heeft gewonnen, staat sterk op de volgende ontmoeting. Wie tegen het eind van zijn termijn op verlies in de peilingen staat, verliest invloed: bijna weg, zien de collega's, daar hoeven we minder rekening mee te houden. Beloftes van de premier van een wankel minderheidsregering boezemen minder vertrouwen in dan van wie een stevige meerderheid heeft of - zoals een Franse president - een rechtstreeks kiezersmandaat.

Onthullend is het oordeel over Mario Draghi. Als ECB-president (2011-2019) kwam hij vaak de regeringsleiders over de eurocrisis bijpraten; toen hingen ze aan zijn lippen, vanwege 's mans enorme persoonlijke en technocratische gezag. Inmiddels is Draghi premier van Italië. Nog steeds wordt hij door collega's bewonderd, aldus een diplomaat recent tegen *Politico*, maar hij geldt als „generaal zonder troepen” - oftewel politicus zonder partij, zonder stembuszege.

Hoe verder in de EU zonder Merkel? Zij bracht vanaf dag één veel persoonlijk gezag mee naar Brussel, dat steeds groeide. Zo maakte ze niet alleen Duitsland sterker, maar ook de Europese Raad en daarmee de Unie als geheel. Niemand zal dit verlies meteen kunnen opvangen. Noch Macron (die staat zelf voor nationale verkiezingen), noch de lang zittende Rutte, noch EU-voorzitters Von der Leyen of Michel, noch haar opvolger in Berlijn.

Maar wie het na september ook wordt - Laschet (CDU), Baerbock (Groenen) of toch Scholz (SPD) -, de nieuwe Duitse bondskanselier komt binnen met stevig institutioneel gezag én een vers kiezersmandaat. Talent en de tijd kunnen de rest doen.